



**Bern, 16. Juni 2008**

## **Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD**

**anlässlich der Berichterstattung der Schweiz in ihrem Vierten, Fünften und Sechsten Länderbericht gegenüber dem CERD.**

**8.-11. August 2008**

## **Inhaltsübersicht**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Allgemeine Einschätzung der Jahre 2002-2008</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Arbeit und Positionierung der EKR</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Stellungnahme zu den Entwicklungen entsprechend der Empfehlungen des CERD an die Schweiz</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Vom CERD in den Schlussfolgerungen 2002 nicht aufgegriffene Themen</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>24</b>

# 1 Einleitung

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (im Folgenden: EKR) legt mit diesem Bericht eine politische, gesellschaftliche und rechtliche Lagebeurteilung vor, die ihrer Arbeit und ihrem von der Schweizer Regierung (Bundesrat) erteilten Mandat entspricht. Wir verweisen im Weiteren auf den detaillierten Staatenbericht der Schweiz an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD und den ausführlichen Bericht der Zivilgesellschaft (unter der Koordination von [humanrights.ch](http://humanrights.ch) / MERS) zuhanden des gleichen Gremiums für weitere Informationen.

## 2 Allgemeine Einschätzung der Jahre 2002-2008

Die EKR stellt für die Periode 2002-2008 – ungefähr parallel zum Zeitpunkt des Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen am 10.09.2002 bis heute - eine Polarisierung fest. Diese Polarisierung erfolgt im Sinne einer vertieften Auseinandersetzung zwischen politischen Parteien und Bewegungen bezüglich einer vermeintlichen Gegenüberstellung zwischen menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen auf der einen Seite und direktdemokratischen politischen Prozessen und Mitbestimmungsrechten auf der anderen Seite. Die in den Medien geführte Diskussion, z. B. im Vorfeld der eidgenössischen Verwahrungsinitiative, der Einbürgerungsinitiative oder der Minarettinitiative dreht sich stets um das für die Schweizerische Eidgenossenschaft spezifische Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher Souveränität („Selbstbestimmung“, u.a. mit direktdemokratischen Instrumenten) und völkerrechtlichem Universalismus im Rahmen des internationalen Menschenrechtsregimes („Fremdbestimmung“)<sup>1</sup>. Diese Diskussionen entfachten sich auch im Kontext von Besuchen von Sonderberichterstattern der Vereinten Nationen oder der OSZE, die ihr Augenmerk auf gesellschaftliche und politische Entwicklungen im Bereich der rassistischen Diskriminierung richteten.<sup>2</sup>

Auf der Grundlage der seit dem Jahr 2000 total revidierten Bundesverfassung, die auch explizit das Verbot der Diskriminierung auf Grund rassistischer, ethnischer oder religiöser Merkmale umfasst, setzte das Schweizerische Bundesgericht mit wegweisenden Entscheiden wie z.B. im Bereich der Einbürgerung (BGE 129 I 217, BGE 129 I 232 sowie die neuesten Entscheide 1D\_11/2007 und 1D\_12/2007) ein Zeichen für den Schutz vor Diskriminierung. In Reaktion auf diese Urteile konstruierten politisch rechts stehende Kreise einen vermeintlichen Gegensatz zwischen den direktdemokratischen Volksrechten (z. B. Einbürgerungsentscheide via Urnenabstimmung auf Gemeindeebene) und den rechtsstaatlichen Verpflichtungen (in der Verfassung festgeschriebenes Diskriminierungsverbot, menschenrechtliche Verträge).

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. „Verwahrungsinitiative weiter abgeschwächt“, NZZ, 24.11.2005; „Einbürgerung nur mit Beschwerderecht“, Tages-Anzeiger, 8.06.2007; „Volkswille und Rechtsstaat bei Einbürgerungen“, NZZ, 19.03.2008; „SVP-Initiative verletzt zwingendes Völkerrecht“, Tages-Anzeiger, 25.05.2007; „Naturalisations: le National veut mettre fin aux scrutins populaires“, Le Temps, 3.10.2007

<sup>2</sup> Vgl. als Reaktion auf den Besuch von Doudou Diène, „Niemand ist Prophet im eigenen Land“, Pressedienst SVP Schweiz, 23.01.2006 ([http://www.svp.ch/index.html?page\\_id=2155&l=2](http://www.svp.ch/index.html?page_id=2155&l=2)); „Eine Lanze für Doudou Diène, Ziegler, Kreis und Kälin“, Tages-Anzeiger, 28.09.2006

Zu verteidigen galt es in der Periode 2002-2008 auch das strafrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung (Art. 261<sup>bis</sup> StGB, Art. 171c MStG), das im Wesentlichen - in einzelnen Teilen unter dem vorgegebenen Standard liegend, teilweise darüber hinausgehend - die in Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) verankerten Verpflichtungen nachvollzieht. Die in einer nationalen Volksabstimmung (26. 9. 1994: 54,7% Ja-Stimmen) klar angenommene Strafnorm wurde mehrmals seitens der Politik pauschal angegriffen; es wurde ihre Abschaffung oder Einschränkung verlangt. Nach Aufmärschen rechtsextremer Gruppierungen am Schweizerischen Nationalfeiertag wurde eine Arbeitsgruppe innerhalb der Bundesverwaltung gegründet, die der Regierung eine Erweiterung des Straftatbestandes Rassendiskriminierung durch zwei Ergänzungen im Strafgesetzbuch (Art. 261<sup>ter</sup> für Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung; Art. 261<sup>quater</sup> für nicht-öffentliche Rassendiskriminierung) vorschlug. 2007 machte jedoch der damalige Departementsvorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) den Vorschlag, den Strafrechtsartikel 261<sup>bis</sup> nicht zu erweitern, sondern ihn zu beschneiden. Insbesondere beantragte er, das Verbot des Leugnens, des gröblichen Verharmlosens oder Zu-Rechtfertigen-Suchens zu beschränken. Der Justizminister fand für seinen Vorschlag im Bundesrat keine Mehrheit, so dass auch im Jahr 2008 Art. 261<sup>bis</sup> vorerst unverändert im Schweizer Strafgesetz bestehen bleibt. Eine Übersicht über die bisherige juristische Praxis zu Art. 261<sup>bis</sup> StGB gibt die Sammlung der Rechtsfälle auf der Website der EKR.<sup>3</sup>

Die EKR machte ferner die Beobachtung, dass sich in den letzten Jahren ein Spannungsverhältnis in Fragen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und aussenpolitischen Öffnung zwischen der Stadt- und Landbevölkerung einerseits und der Deutsch- und Westschweiz andererseits ergeben hat, auch wenn gewisse Entwicklungen auf eine Angleichung hinweisen. Ein Ausdruck dieser Entwicklungen sind Verschiebungen der politischen Parteienlandschaft der Schweiz. Der Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP), welche nationale und internationale Medienaufmerksamkeit durch ihre zum Teil fremdenfeindliche Abstimmungs- und Wahlkampagnen erhielt, ist das offenkundigste Ergebnis dieser Entwicklung. Kleinere rechtspopulistische Parteien wurden in diese Grosspartei integriert. Wie in anderen Ländern Europas bedient sich auch der Rechtspopulismus schweizerischer Ausprägung fremdenfeindlicher Axiome, denn er strebt eine allgemeine Verhärtung der Ausländer- und Asylpolitik an. Dies zeigt sich in den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zur Bürgerrechts-, Ausländer- und Asylpolitik oder in den von ihr lancierten oder unterstützten Volksinitiativen „für demokratische Einbürgerungen“, „gegen den Bau von Minaretten“<sup>4</sup>.

Am 24. September 2006 wurde von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein neues Ausländergesetz (AuG) und ein revidiertes Asylgesetz (AsylG) angenommen, die beide deutliche Verschärfungen im Vergleich zur alten Gesetzgebung beinhalten, so dass die Schweiz heute eine der rigidesten Ausländer- und Asylgesetzgebungen in Europa aufweist. Die Verschärfungen der neuen Gesetze sollen gemäss Gesetzgeber vor allem Missbräuche bekämpfen. Das neue Ausländergesetz bringt zwar die fällige Anpassung an veränderte Realitäten (das alte Gesetz stammte aus dem Jahr 1931)

<sup>3</sup> <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>

<sup>4</sup> Vgl. Kriesi, Hanspeter et al. (2005): Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich. NZZ-Verlag, Zürich; Skenderovic, Damir/ D'Amato, Gianni (2008): Mit dem Fremden politisieren. Chronos, Zürich

und enthält erstmals Bestimmungen zur Integration. Die EKR kritisierte jedoch grundsätzlich das duale System der Schweizerischen Ausländerpolitik mit seiner scharfen Unterteilung in Ausländer/-innen aus EU/EFTA-Staaten und Zuwanderern aus der übrigen Welt. Sie plädierte für eine möglichst umfassende Gleichstellung der Regelungen für alle ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz. Dies ist jedoch mit der heutigen Gesetzgebung bei weitem nicht der Fall. Zudem kritisierte die EKR das im neuen Ausländergesetz feststellbare, generelle Verdachtsmoment auf Betrug und Erschleichung von Vorteilen, welches über einige Strecken das neue Ausländergesetz der Schweiz bestimmt und sich leider zu oft in der Haltung der Behörden und Bevölkerung widerspiegelt (z.B. Frage der Scheinehen).

Im neuen Asylgesetz betreffen die rechtlichen Verschärfungen vor allem das härtere Prüfungsregime sowie die Beschränkungen in der Unterstützung von Menschen mit illegalem Aufenthalt in der Befriedigung ihrer grundlegenden Bedürfnisse, die nach Meinung der EKR auch auf rassendiskriminierende Auswirkungen untersucht werden müssen.

In den letzten Jahren wurden seitens des Bundesrats (Schweizerische Regierung) konkrete Anstrengungen unternommen, um die wissenschaftliche Lücke zu den Themen „Fremdenfeindlichkeit“, „Rassismus“, „Rechtsextremismus“ und „Integration“ zu schliessen. Der Schweizerische Nationalfonds (SNF) - die wichtigste Schweizer Institution zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung - lancierte im Auftrag des Bundes mehrere thematisch verbundene Nationale Forschungsprogramme (NFP). Konkret waren dies das NFP 40+ „Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen“, NFP 43 „Bildung und Beschäftigung“ sowie NFP 51 „Integration und Ausschluss“. Interessante, für die Schweiz relevante Forschungsergebnisse, die aus diesen Programmen resultierten, waren die folgenden:

**a) Biografien rechtsextremer Jugendlicher:** Rechtsextreme Jugendliche und ihre Familien sind nicht, wie manchmal pauschal behauptet wird, «Modernisierungsverlierer», d.h. weder Opfer von ökonomischem noch von gesellschaftlichem Wandel. Die Jugendlichen und ihre Familien gelten allgemein als gut integriert. Hingegen spielen häusliche Gewalt und die Folgen von Elternkonflikten eine wichtige Rolle bezüglich der Entwicklung Jugendlicher in ein rechtsextremes Milieu. Die unterschiedlichen biografischen Themen und Verlaufsformen von jugendlichen Rechtsextremen zeigen auf, dass es nicht eine generell richtige Intervention im Umgang mit dieser Gruppe geben kann. Vielmehr wird deutlich, dass man sich den biografischen Themen der Jugendlichen direkt zuwenden muss, um sinnvoll intervenieren zu können (aus FRB-Publikation, 2007: Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger).

**b) Rechtsextreme Gewalt unter Jugendlichen:** Die Ergebnisse der Studie zeigen auf, dass rechtsextreme Gewalttaten keine Einzelfälle sind. So wird fast jeder zehnte Jugendliche (10,8 Prozent) während seines Heranwachsens einmal in irgendeiner Form Opfer von rechtsextremer Gewalt. 9,6 Prozent der befragten Jugendlichen sympathisieren mit rechtsextremen Gruppierungen oder konnten rechtsextremen Gruppierungen zugeordnet werden (aus FRB-Publikation, 2007: Jugendliche und Rechtsextremismus. Opfer, Täter, Aussteiger).

**c) Arbeitsmarkt:** Mehrere Studien weisen darauf hin, dass Chancen- und Lohnungleichheiten sowohl zum als auch im Arbeitsmarkt aufgrund der Herkunft und dem Migrationshintergrund von Personen bestehen, die nicht auf der Basis unterschiedlicher Bildungsqualifikationen erklärt werden können. In Bezug auf die Lehrstellensuche stellt sich beispielsweise heraus, dass Ausländerinnen und Ausländer wesentlich mehr Bewerbungen schreiben müssen, signifikant häufiger Vorbereitungen auf die berufliche Grundbildung absolvieren sowie ohne Beschäftigung sind als Bewerber/-innen mit Schweizer Pass oder Schweizer Namen.<sup>5</sup>

Die Ergebnisse der entstandenen Studien wurden publiziert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Allerdings muss der Wissenstransfer zwischen den Forschungsergebnissen und den politischen Institutionen und Gremien der Schweiz als lückenhaft und wenig systematisiert bezeichnet werden. Diesbezüglich wäre eine institutionalisierte Form der Integration der Forschungsergebnisse in die Politikgestaltung angebracht und wünschenswert.

➔ **Für eine detailliertere jährliche Einschätzung verweisen wir auf den in jedem Jahresbericht der EKR enthaltenen Punkt 1: Kommentar zur Lage**

➔ *Beilage zu Kap. 3:*

*Jahresberichte der EKR 2002-2007*

Das Thema Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit wurde auch im Rahmen der UPR-Überprüfung der Schweiz im UNO-Menschenrechtsrat als gewichtiges Thema wahrgenommen. Eine grosse Anzahl der Empfehlungen betreffen direkt oder indirekt Aspekte der Bekämpfung von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit; dies zeigt, welche Besorgnis die oben geschilderte Einschätzung der Situation in der Schweiz auch auf dem internationalen Parkett hervorruft.

Bei der UPR der Schweiz am 8. Mai 2008<sup>6</sup> stellten mehrere Staaten den Umgang der Schweiz mit Migranten/-innen in Frage und sprachen Vorfälle und Tendenzen im Bereich der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus an, ua. die Einbürgerungsinitiative der SVP und die damit verbundene Plakatwerbung. Im Folgenden werden diejenigen Empfehlungen mit Bezug zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in englischer Sprache wiedergegeben:

- To pursue its efforts in preventing and combating xenophobia (Empfehlung von Algerien);
- To take necessary steps to prevent the incidence of acts of violence with racist and xenophobic undertones by security agents against foreigners, immigrants and asylum-seekers, and to bring to justice the perpetrators of such acts (Empfehlung von Nigeria);
- To adopt a specific law prohibiting incitement to racial and religious hatred, in accordance with article 20, paragraph 2, of the International Covenant of Civil and Political Rights (Empfehlung von Ägypten);
- To maintain judiciary recourse in the naturalization process (Empfehlung von Kanada)

<sup>5</sup> Haeberlin, Urs/ Imdorf, Christian/ Kronig, Wienfried (2004): Chancenungleichheit bei der Lehrstellensuche. Der Einfluss von Schule, Herkunft und Geschlecht, NFP 43, Bern/Aarau; Fibbi, Rosita/ Kaya, Bülent/ Piguët, Etienne (2003): Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence, NFP 43, Bern/Aarau).

<sup>6</sup> Eine übersichtliche Darstellung des Verfahrens mit Bezug auf die Schweiz siehe unter:

[http://www.humanrights.ch/home/de/idart\\_5934-content.html?zur=79](http://www.humanrights.ch/home/de/idart_5934-content.html?zur=79).

- To recruit minorities in the police and establish a body tasked to carry out inquiries into cases of police brutality (Empfehlung von Kanada)
- To withdraw reservation to article 4 of the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Empfehlung von Kuba)
- That federal legislation be strived for to provide protection against all forms of discrimination, including on grounds of sexual orientation and gender identity (Empfehlung der Niederlande);
- To strengthen efforts to guarantee equal opportunities in the labour market, in particular for women from minority groups (Empfehlung der Niederlanden);

### 3 Arbeit und Positionierung der EKR

Die EKR ist bestrebt, über die Beobachtung medialer Berichterstattung und aktueller Ereignisse sowie aus den Zeugnissen der Opfer von Rassismus gesellschaftliche und politische Entwicklungen öffentlich zu machen und sie gegebenenfalls vertieft zu analysieren oder über ein Mandat an eine unabhängige Forschungsstelle wissenschaftlich untersuchen zu lassen. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollen dann wirksame Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen eingeleitet werden.

So hat die EKR in den Jahren 2002-2007 mit ihrer Kritik am dualen System der Schweizerischen Ausländerpolitik, mit den Studien zum Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz (2003) und zur Situation Schwarzer Menschen in der Schweiz (2004), der Analyse zu Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz (2006) sowie mit ihrem Bericht zur Diskriminierung bei der Einbürgerung (2007) auf politische Entwicklungen und Forderungen der politischen Rechten reagiert und früh auf Gefahren hingewiesen. Auch Ihre Kampagne „Ohne Ausgrenzung“ (2005) spricht direkt diskriminierende Vorkommnisse und Vorurteile an. Die EKR versteht sich dabei als Beobachterin der gesellschaftlichen Entwicklung und fügt zu jedem ihrer Berichte konkrete Empfehlungen für politisches Handeln hinzu. Sie ist als von der UNO und ECRI anerkannter *national specialised body against racism* immer den Grundsätzen des Übereinkommens und ihres Mandats verpflichtet. Den Stand der Rassismusbekämpfung aus ihrer und der Optik anderer hat die EKR im Bulletin TANGRAM Nr. 17 „10 Jahre Rassismusbekämpfung“ dargelegt.

Schwieriger fällt der EKR, einen kontinuierlichen Dialog mit den Behörden und der Zivilgesellschaft zu etablieren. So hat die EKR erst einmal einen Auftrag des Bundesrats bekommen, eine Sachlage unter dem Aspekt der Rassismus- und Diskriminierungsbekämpfung zu analysieren, obwohl die Beratung der Bundesbehörden in ihr Mandat fällt. Wohl wird sie aber bei Vernehmlassungsverfahren, welche in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen üblich sind, konsultiert. Sie kann aber schwer abschätzen, wie die Gesellschaft und die Politik auf ihre jeweiligen Empfehlungen oder Forderungen reagieren.

Politisch rechts stehenden Parteien und Gruppierungen ist die Existenz der EKR ein Dorn im Auge. So wurde im Parlament 2004 eine Motion eingereicht, die gefordert hatte, dass die EKR abzuschaffen sei, da sie sich in demokratische Prozesse einmische und Steuergelder verschleudere. Am 19. März 2007 fand über die Weiterführung der EKR eine Abstimmung im Schweizer Parlament statt. Die Kommission wurde dabei vom Bundesrat des Eidgenössischen Departements des Innern vor dem Nationalrat verteidigt. Schliesslich wurde die EKR mit 112 zu 62 Stimmen von der Volkskammer bestätigt bzw. die Motion der SVP abgelehnt<sup>7</sup>.

→ **Unterlagen zu Punkt 3 in der Beilage:**

*TANGRAM Nr. 17, Zehn Jahre gegen Rassismus*

---

<sup>7</sup> Vgl. TANGRAM Nr. 19

## **4 Stellungnahme zu den Entwicklungen entsprechend der Empfehlungen des CERD an die Schweiz**

In den untenstehenden thematischen Punkten folgt der Bericht der EKR den Schlussbemerkungen des CERD vom 21. März 2002 zum Zweiten und Dritten Periodischen Bericht der Schweiz, Abschnitte B und C, Punkte 3-19.

### **Ad 3. Neue Bundesverfassung ab 2000**

Für die Rassismusbekämpfung hat Art. 8 der Bundesverfassung mit Rechtskraft ab dem 1. Januar 2000, - vor allem Art. 8 Abs. 2, der das Diskriminierungsverbot enthält – grosse Bedeutung. Dieser Artikel hat bereits direkte und konkrete Wirkung in juristischen Urteilen gezeigt. So bezog sich das Bundesgericht in mehreren Urteilen auf das in der Bundesverfassung kodifizierte Diskriminierungsverbot.<sup>8</sup>

### **Ad 4. Kantonsverfassungen mit Diskriminierungsverbot**

In mehreren Kantonen der Schweiz wurden seit dem letzten Berichtsverfahren die kantonalen Verfassungen revidiert. In manchen Kantonen wurde seither das Diskriminierungsverbot direkt in die kantonalen Verfassungen festgesetzt (z.B. ZH, BS, BE, SG). Da im föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz die Kantone eine starke und zentrale Funktion einnehmen, ist eine solche kodifizierte Verankerung des Diskriminierungsverbots ein wichtiger Schritt zur Schliessung von Durchsetzungslücken, die in föderalistischen Staaten mit schwachen bundesstaatlichen Implementierungsinstrumenten auftreten können.

### **Ad 5. Monistische direkte Integration der neuen völkerrechtlichen Verpflichtung**

Siehe Darstellung im Länderbericht der Schweiz.

### **Ad 6. Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, Urteilssammlung der EKR**

Der Informationsstand zur Anwendung des strafrechtlichen Rassendiskriminierungsverbots hat sich seit der letzten Berichterstattung verbessert. Die EKR hat in einer elektronischen Datenbank sämtliche Entscheide (insgesamt 431 Entscheide bezüglich 355 Fälle seit Inkrafttreten der Strafnorm vom 1. Januar 1995 bis Ende 2006) zusammenfassend dargestellt sowie einfache statistische Tabellen zu den Schuld- und Freisprüchen, den Opfergruppen, Tä-

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu beispielsweise BGE 129 I 217, BGE 129 I 232 sowie die neuesten Entscheide 1D\_11/2007 und 1D\_12/2007

tergruppen und Tatmitteln konzipiert.<sup>9</sup> Neue Entscheide werden kontinuierlich nacherfasst. Zusätzlich gibt die Kommission auf ihrer Website Antworten auf die meist gestellten Fragen (FAQ) zur Anwendung der Strafnorm.

→ **Unterlagen zu Punkt 6 in der Beilage:**

*Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Hg.) Die Anwendung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung. Eine Analyse der Entscheide zu Art. 262bis StGB (1995-2004). Bern 2007. <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/shop/00019/00204/index.html?lang=de>*

#### **Ad 7. Gründung des Fonds „Projekte für die Menschenrechte und gegen Rassismus“ sowie der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)**

Die Gründung des Fonds „Projekte für die Menschenrechte und gegen Rassismus“ sowie der Fachstelle für Rassismusbekämpfung kann – auf Bundesebene - als eine Art Initialzündung zur Wahrnehmung der Rassismusbekämpfung als staatliche Aufgabe gewertet werden. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen hat eingesetzt. Da der Fonds jedoch auf fünf Jahre beschränkt wurde, sind die Mittel seither auf ca. einen Drittel der ursprünglichen Ressourcen geschrumpft. Dieser Kredit muss alljährlich im Rahmen der Budgetdebatte von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB neu verhandelt werden. Die Mittelkürzungen führten zu schwerwiegenden strukturellen Veränderungen in der Projektfinanzierung. So können beispielsweise Beratungsstrukturen nur noch beschränkt unterstützt werden. Darunter leiden insbesondere die Anlauf- und Beratungsstellen, die keine gesicherte Finanzierung mehr haben, teilweise ihre Tätigkeiten reduzieren mussten oder vorübergehend gar einstellten. Die Rassismuspfer sind die ersten, welche darunter leiden. Die quantitativ und qualitativ insgesamt im Vergleich zu anderen Staaten noch kaum entwickelte Beratungsarbeit in der Schweiz riskiert, den internationalen Anschluss, der Vergleichsmöglichkeiten bietet, ganz zu verlieren.

Die EKR möchte an dieser Stelle auch erwähnen, dass die Koordination der auf Regierungs- und Kantonsebene getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus durch die FRB massgeblich von der EKR mit Eigenleistung und Know-how unterstützt wird; aktuell insbesondere in den Bereichen Polizei, Fahrende und öffentliche Dienstleistungen.

#### **Ad 8. Föderalismus und Rassismusbekämpfung**

Die EKR ist der Meinung, dass der Bund in der Berichtsphase, insbesondere über die Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Anstrengungen zur Sensibilisierung der Kantone für die

---

<sup>9</sup> <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>

Belange der Rassismusbekämpfung unternommen hat, dies insbesondere in den Bereichen Schule, Verwaltung und Aufbau von Antirassismusstrukturen in den Kantonen. Allerdings sind hier nur sehr langsame Fortschritte zu verzeichnen, da viele Bereiche der Rassismusbekämpfung ausdrücklich in die kantonale Hoheit fallen. Dennoch handelt der Bundesrat nach Meinung der EKR in der klaren Formulierung menschenrechtlicher Anforderungen an die Kantone oft zu zögerlich. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Fahrende, Polizei und Antirassismuarbeit im Allgemeinen. Die EKR erachtet es als notwendig, menschenrechtliche Vorgaben gegenüber den Kantonen konsequenter und systematischer zu kommunizieren, diese zur Umsetzung zu motivieren und dabei massgeblich mit fachlicher Kompetenz zu unterstützen. Die kantonalen Behörden zeigen sich rasch überfordert bzw. es fehlt der politische Wille, Menschenrechtsverpflichtungen – insbesondere mit konkreten Massnahmen – umzusetzen. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die Kantone keine finanziellen Mittel dafür sprechen. Die Kantone zeigen sich auch skeptisch gegenüber der Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution. Sie fürchten, dass eine solche Institution weitergehende Umsetzungsforderungen und -pflichten für sie bedeuten könnte. Zudem sind sie mit wenigen Ausnahmen kaum bereit, Beratungsstrukturen zu unterhalten oder zumindest mitzutragen. Die EKR selbst hat durch die Vertiefung und Intensivierung ihrer Sensibilisierungsarbeit mit den Kantonen - vor allem im Einbürgerungswesen sowie in der Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeikorps, mit den Polizeischulen, den städtischen Polizeibehörden sowie mit den Integrationsdelegierten der Kantone - Anstrengungen unternommen, die Verpflichtungen, die aus dem Übereinkommen entstehen, auf der kantonalen Ebene nachhaltig und dauerhaft zu verankern.

Im Bereich der Integrationspolitik ist mit dem neuen Ausländergesetz erstmals die Verpflichtung zur Umsetzung durch die Kantone vorgegeben. Hierfür stehen den Kantonen vom Bund ausgeschüttete Mittel zur Verfügung. Dies ist – wenn auch nicht direkt im Bereich der Rassismusbekämpfung – als wichtiger Schritt in die richtige Richtung zu werten. Alle Kantone haben Integrationsbeauftragte eingesetzt, die mancherorts auch das Mandat haben, sich mit Rassismusfragen beschäftigen. Allerdings sind die Möglichkeiten dazu aufgrund der geringen finanziellen und personellen Ressourcen beschränkt.

## **Ad 9. Feindliche Haltung gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden**

Das politische und medial verbreitete Klima gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden sowie generell gegenüber Ausländerinnen und Ausländern hat sich in der Zeitspanne seit dem letzten Berichtsverfahren nicht verbessert. Im Gegenteil: Rechtspopulistische Parteien und Teile der Medien halten an fremdenfeindlichen Typisierungen fest, die in wiederkehrenden politischen Forderungen und Abstimmungskampagnen ihren konkreten Ausdruck finden. Als besorgniserregend angesehen werden muss eine zunehmende Immunisierung gewisser Teile der Bevölkerung gegenüber rassistischen und fremdenfeindlichen

Kampagnen und Diskussionen. Die fremdenfeindliche Qualität des politischen Diskurses wird gar nicht mehr erkannt.

Auch die Intoleranz gegenüber Musliminnen und Muslime und deren Stigmatisierung hat seit 2002 zugenommen. Die muslimische Gemeinschaft geriet auch in der Schweiz nach dem 11. September 2001 in einen terroristischen Generalverdacht - die Lage blieb in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern aber ruhig.<sup>10</sup> Das Verhältnis zur muslimischen Minderheit in der Schweiz (mit fast 400'000 neben den Christen die grösste Religionsgruppe) ist dennoch spannungsgeladen. Wie Forschungsstudien und Berichte ergaben, gehören sie zu den heute am meisten stereotypisierten Gruppen, und zwar sowohl in Äusserungen von Privaten wie auch in den Medien.<sup>11</sup> Es entwickelten sich öffentliche Debatten um das Tragen des Kopftuchs, die Geschlechterfrage, um religiöse Bauten, um Verstösse gegen die Schweizer Rechtsordnung<sup>12</sup>.

Der spezifische Rassismus gegenüber Schwarzen rückte für die EKR und NGOs nach der UNO Weltkonferenz vermehrt ins Blickfeld, was sich in Berichten, Symposien, Konferenzen ausdrückte. Die Sensibilisierung der Bevölkerung für dieses Thema ist gestiegen.<sup>13</sup>

Es gibt weitere positive Tendenzen: So lässt sich in den letzten sechs Jahren ein selbstbewusster Auftritt von Musliminnen und Muslime, aber auch von Schwarzen in der Öffentlichkeit feststellen.<sup>14</sup> Auch die Kontakte zur gut etablierten jüdischen Minderheit und insgesamt die interreligiösen Kontakte zwischen Juden, Christen, Muslimen haben sich deutlich verbessert. Die religiösen Institutionen und Organisationen spielen in dieser Hinsicht eine vermehrt aktive Rolle, was sehr begrüßenswert ist. Ausdruck dieser Zusammenarbeit ist zum Beispiel der 2006 gegründete Schweizerische Rat der Religionen<sup>15</sup>, ein Zusammenschluss aus leitenden Persönlichkeiten der drei Landeskirchen, der jüdischen Gemeinschaft und islamischer Organisationen, die von ihren jeweiligen Leitungsgremien mandatiert werden.

Asylsuchende hingegen sind insbesondere durch die Inkraftsetzung der revidierten Asylgesetzgebung schlechter gestellt und ihr rechtlicher Schutz ist stark abgeschwächt worden. Dies zeigt sich gerade in den Verschärfungen im Asylgesetz (siehe hierzu auch 1 Allgemeine Einschätzung der Jahre 2002 – 2008).

---

<sup>10</sup> S. Dazu Eidg. Kommission gegen Rassismus, Mehrheit und muslimische Minderheit, S. 17-18

<sup>11</sup> Anti-Defamation-Kommission, Bnai Brith Zürich (Hg.). Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien. Studie des Forschungsbereiches Öffentlichkeit und Gesellschaft – fög, Universität Zürich, 2004, S. 11ff

<sup>12</sup> Vgl. dazu: EKR, Mehrheit und muslimische Minderheit, Bern 2006. S. 20-28

<sup>13</sup> Eidgenössische Konferenz gegen Rassismus, Les ombres du passé et le poids des images – Le racisme anti-noir en Suisse, Conférence nationale, 20 mars 2002 ; CRAN, 1ere Conférence européenne contre le racisme anti-Noir, 17-18 mars 2006; Hans Fässler, Reise in Schwarz-Weiss. Zürich 2005; NFP 42+ Die Beziehungen Schweiz - Südafrika, 2004

<sup>14</sup> Vgl. dazu EKR, Mehrheit und muslimische Minderheit, Bern 2006. Ausstellung „Swiss Blacks“, 2007.

<sup>15</sup> <http://www.sek-feps.ch/themen-a-z/rat-der-religionen/>

Die EKR ist der Meinung, dass die Probleme und Schwierigkeiten von Asylsuchenden aus der öffentlichen Meinung weitgehend verschwunden ist, mit der Konsequenz, dass immer weniger Menschen sich für das Wohlergehen und den Schutz dieser Gruppe der in der Schweiz lebenden Bevölkerung interessieren bzw. sich dafür einsetzen. Neu ist aber die Gründung einer Beobachtungsstelle (Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht: [www.migrantswatch.ch](http://www.migrantswatch.ch)), welche die Auswirkungen des neuen Asylgesetzes auf die Betroffenen kritisch begleiten und später darüber berichten wird.

 **Unterlagen zu Punkt 9. in der Beilage:**

- *Von EKR mandatierter Forschungsbericht: Aufgenommen, aber ausgeschlossen? (Vorläufige Aufnahme) (2003)*
- *Von EKR mandatiertes juristisches Gutachten: Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz (2003)*
- *Von EKR mandatierter Forschungsbericht: Schwarze Menschen in der Schweiz (2004)*
- *Stellungnahme der EKR zu den Verschärfungen im Asylwesen (2005)*
- *Stellungnahme der EKR: Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz (2006)*
- *Von EKR mandatierte Forschungsstudie: Ausländer und ethnische Minderheiten in der Wahlkampfkommunikation (2007)*

#### **Ad 10. Fremdenfeindliche und rassistische Einstellungen bei Einbürgerungsverfahren**

Auch bei diesem Thema haben sich in den letzten Jahren die Meinungen in der Schweizer Bevölkerung auseinander entwickelt, was als eine direkte Folge zweier Leitentscheide des höchsten schweizerischen Gerichts (Bundesgericht) zu betrachten ist. Was vorher nicht in Frage gestellt wurde, nämlich die kommunalen Einbürgerungsverfahren, wurde aufgrund von zwei Beschwerden im Jahre 2003 einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Mit BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 entschied das Bundesgericht, dass künftig Einbürgerungsentscheide an der Urne nicht mehr erlaubt seien, da das Recht auf Begründung und damit zusammenhängend das Beschwerderecht nicht gewährleistet werden könne.

Wie die EKR in ihrer Stellungnahme „Diskriminierung bei der Einbürgerung“ (2007) feststellte, kommt es gerade dort zu diskriminierenden Entscheiden, wo im Verlaufe eines Einbürgerungsverfahrens gehässige Stimmen im Lokalblatt oder sonstige Verunglimpfungen Stimmung gegen die einbürgerungswilligen Personen machen. Das Bundesgericht hatte gerade

kürzlich in zwei Entscheiden (1D\_11/2007 und 1D\_12/2007) festhalten müssen, dass die Einbürgerungsverweigerung auf Grund des Tragens eines Kopftuchs gegen das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Religion verstosse. Im Vorfeld der Abstimmung zur Einbürgerungsinitiative hat die EKR nochmals auf die fremdenfeindliche Kampagne gewisser Teile der Befürworter der Initiative aufmerksam gemacht.

Mit der Lancierung der Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ wurde versucht, diese Bestimmung des Bundesgerichts zu umgehen, indem die Initiative verfassungsrechtlich verankern soll, dass jede Gemeinde das Einbürgerungsverfahren wieder frei bestimmen könne sowie Nichteinbürgerungsentscheide ohne Beschwerdemöglichkeit endgültig seien. In der darauf folgenden Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 wurde die Einbürgerungsinitiative aber von einer grossen Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verworfen (63,7% Nein-Stimmen). Sollte kein Referendum gegen den indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Einbürgerungsinitiative ergriffen werden, so wird die vorgesehene Revision des Bürgerrechtsgesetzes nun in Kraft treten. Sie erlaubt die Weiterführung von Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen, jedoch müssen abgelehnte Einbürgerungsgesuche begründet werden, so dass eine Beschwerdemöglichkeit gegeben ist.

→ *Unterlagen zu Punkt 10. in der Beilage:*

- *Diskriminierung bei der Einbürgerung - Stellungnahme der EKR zur aktuellen Situation (2007)*
- *Kein Freipass für diskriminierende Einbürgerungsentscheide – Medienmitteilung der EKR (22.05.2008)*

## **Ad 11. Getrennte Schulklassen – Schule, Jugend allgemein**

Dieses Thema, das die EKR bereits in ihrem Bericht „Getrennte Klassen? Ein Dossier zu den politischen Forderungen nach Segregation fremdsprachiger Kinder in der Schule“ von 1999 aufgenommen hatte, ist politisch nicht mehr aktuell. D.h. in den zwei Gemeinden, wo es zur Schaffung getrennter Schulklassen gekommen war, wurden diese aufgelöst.

Insgesamt hat sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK des Themas „Integration ausländischer Schulkinder“ vermehrt angenommen. Konzepte der multikulturellen Schule werden von einigen Kantonen gefördert, so z.B. vom Kanton Zürich mit dem Programm QUIMS.

Ungleichbehandlungen im schulischen Bereich, unter denen insbesondere Kinder ausländischer Familien aus Nicht-EU Staaten und Kinder muslimischer Religionszugehörigkeit betroffen sind, gibt es dennoch. Sie manifestieren sich bei der Zuteilung der Kinder in Sonder- oder Kleinklassen und beim Stufenübergang von der Primarschule in die Sekundar- oder Realschule. Der bestehende Lehrstellenmangel macht sich für gewisse ethnische oder religiöse

Gruppen verstärkt bemerkbar. Vorurteile können bei der Einstellung von Lernenden/Auszubildenden bei den Lehrmeistern zum Tragen kommen. So zeigt eine Studie von Christian Imdorf<sup>16</sup>, dass ausländische Jugendliche im Vergleich zu Schweizer Jugendlichen bis zu dreimal häufiger von Jugendarbeitslosigkeit betroffen sind. Untersuchungen haben zudem ergeben, dass sich die schlechten Lehrstellenchancen von Ausländerinnen und Ausländer nicht mit den «schulischen Defiziten» erklären lassen.<sup>17</sup>

➔ *Unterlagen zu Punkt 11. in der Beilage:*

*Bulletin TANGRAM Nr. 19, Jugend*

## **Ad. 12. Polizeiliche Gewalt**

Beschwerden wegen rassendiskriminierenden Übergriffen der Polizei haben im Berichtszyklus zugenommen; insbesondere dunkelhäutige Menschen scheinen verstärkt davon betroffen zu sein. Ein entsprechender Bericht von Amnesty International bestätigt die Einschätzung der EKR.<sup>18</sup> Es gibt keinerlei wissenschaftliche Untersuchungen zu dieser Problematik. Auch kann in den meisten Fällen auf Grund der Schwierigkeiten des Nachweises nicht nachgewiesen werden, was die eigentlichen Gründe für polizeiliche Kontrollen oder gar unverhältnismässige Übergriffe sind.

Nach Einschätzungen der EKR zeigen sich die Probleme auf vier Ebenen: 1. Auf Rekrutierungsebene sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass die Kandidatinnen und Kandidaten eine grundsätzliche positive Einstellung zu Ausländerinnen und Ausländern einnehmen. Zudem sollten die kantonalen Gesetzgebungen angepasst werden, damit auch Nichtschweizer/-innen Polizistinnen und Polizisten werden können. 2. Die Aus- und Weiterbildung zum Thema Menschenrechte ist nur mangelhaft gewährleistet. 3. Die Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen ist noch mangelhaft im Polizeialltag verankert: In der Vor- und Nachbereitung von Polizeieinsätzen erhalten Fragen zum Umgang mit fremden Kulturen noch zu wenig Raum, auch werden die Polizeieinsätze weder intern noch extern einem systematischen Monitoring unterzogen. 4. Bei Vorwürfen an die Polizei gibt es noch kaum Kommunikationsgefässe zwischen den mutmasslichen Opfern bzw. entsprechenden Menschenrechtsorganisationen und den Polizeiorganen. Auch ist die Unabhängigkeit insbesondere der Voruntersuchungsinstanz im Falle des Vorwurfs unverhältnismässigen oder rassistischen Verhaltens der Polizei oft nicht gänzlich gegeben.

---

<sup>16</sup> TANGRAM Nr. 19, S. 32-35.

<sup>17</sup> Vgl. Urs Haeblerlin, Christian Imdorf, Winfried Kronig, Chancenungleichheit bei der Lehrstellensuche. Der Einfluss von Schule, Herkunft und Geschlecht, NFP 43, Bern/Aarau, 2004; Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguët, Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence, NFP 43, Bern/Aarau, 2003)

<sup>18</sup> Siehe hiezu <http://www.amnesty.ch/de/themen/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz>

Die EKR hat im Sinne von Sensibilisierungsmassnahmen die Zusammenarbeit mit der Polizei gesucht. Fortschritte zeigen sich im jetzigen Zeitpunkt vor allem im Bereich der Aus- und Weiterbildung. Ziel der EKR ist es, in Zusammenarbeit mit den polizeilichen Bildungsinstitutionen und fähigen Ausbildungsexperten/-innen im Verlaufe der nächsten Jahre, Pilotmodule zur verstärkten Sensibilisierung der Polizei zum Thema zu platzieren mit dem langfristigen Ziel, diese nachhaltig in den Aus- und Weiterbildung zu integrieren. Auch hier zeigt sich, dass der föderalistische Aufbau der Schweiz die Situation erschwert.

### **Ad. 13 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus - Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution**

Im Rahmen der vom Parlament beschlossenen Sparmassnahmen wurde das Jahresbudget der EKR in der Berichtsperiode von rund 190'000.- Franken auf heute 155'000.- Franken gekürzt. Eine Rückkehr zum vorherigen Budget von rund 190'000.- ist erst in den nächsten Jahren vorgesehen. Mit diesem Budget kann die EKR jährlich einen politischen Bericht oder eine Stellungnahme und eine Fachtagung finanzieren. Für eine umfangreiche Sensibilisierung der Öffentlichkeit über wirksame Kampagnen oder für wissenschaftliche Studien grösserer Ordnung reichen die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel nur, wenn man mehrere Jahresbudgets dafür einsetzen oder finanzkräftige Sponsoren/Partner finden kann. Die EKR wird vom Bund über zusätzliche Mittel für die Publikation und Distribution ihres Bulletins TANGRAM und zur Erstellung und Bewirtschaftung ihrer unabhängigen Website unterstützt. Insgesamt betragen die für die EKR aufgewendeten Mittel (inklusive Löhne) leicht weniger als Fr. 500'000.- pro Jahr.

Ein Teil der Aufgaben, welche vorher die EKR wahrgenommen hatte, insbesondere die Kontakte mit Bundesämtern und Schulungsprojekte, sind an die Verwaltungsstelle „Fachstelle für Rassismusbekämpfung“ (FRB) übergegangen. Die FRB verfügt zudem ein jährliches Projektbudget von rund Fr. 800'000.- und betreute von 2001 bis 2005 einen Fonds, der zur Unterstützung von Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten sowie für Opfer- und Konfliktberatungsstellen jährlich 3 Millionen Franken ausschüttete. Die Rollenteilung zwischen den beiden Einheiten funktioniert gut. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus nimmt die politische Warnfunktion und die Rolle der unabhängigen Analyseinstanz wahr.

Als schwierig erweist sich der Personalmangel im Sekretariat, das nur mit 350-Stellenprozenten (inkl. Praktikantenstelle) besetzt ist - bei sich stetig steigenden Aufgaben und zur Sicherstellung qualitativ hochstehender Arbeit und Projektführung. Präventions- und Sensibilisierungsarbeit kann nur in sehr beschränktem Rahmen durchgeführt werden.

Die Fraktion der SVP reichte 2004 im Parlament eine Motion zur Abschaffung der EKR ein, die jedoch 2007 im Nationalrat mit 112:62 Stimmen abgewiesen wurde. So ist die EKR die einzige ausserparlamentarische Kommission, die vom Parlament nachträglich gutgeheissen wurde.

Hinsichtlich der Frage der Gründung einer nationalen Menschenrechtsinstitution wird das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Sommer 2008 einen Bericht an die Regierung überweisen. In diesem Bericht wird auch die Variante erwähnt, die EKR in eine Menschenrechtsinstitution umzuwandeln. Die EKR bevorzugt den Vorschlag einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution in Form einer Stiftung oder eines Instituts. Sie möchte nicht als Alibi dazu dienen, nur eine mit minimalen Mitteln ausgestattete neue Kommission zu schaffen, der sämtliche Menschenrechtsbelange aufgebürdet würden. Aus unserer Sicht unbestritten ist jedoch, dass es eine finanziell und personell gut ausgestattete, unabhängige Menschenrechtsinstitution in der Schweiz braucht. Inwiefern die Rassismusbekämpfung in einer solchen Institution ihren Platz finden wird oder eine EKR selbständig weiter existieren soll, wird zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der konkreten politischen Auseinandersetzung zu entscheiden sein; insgesamt darf es im Vergleich zum Status quo jedoch zu keiner Schwächung der Antirassismuarbeit kommen.

#### **Ad 14 Ausländerpolitik der „drei Kreise“**

Die Ausländerpolitik der „drei Kreise“ ist durch ein duales System ersetzt worden. Einerseits gilt das seit dem 1. Juni 2002 in Kraft getretene Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Anwendbarkeit des Abkommens wurde zudem auf die Angehörigen der EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein ausgedehnt. Andererseits ist ein teilweise verschärftes Ausländergesetz seit dem 01.01.2008 für alle anderen Ausländerinnen und Ausländer in Kraft getreten, das jedoch erstmals auch die Integration der Ausländerinnen fordert und finanziert.

Die EKR kritisiert, dass dieses «duale System» zu einer Optik der Ungleichwertigkeit von zwei Ausländer-„Kategorien“ führt, von denen die eine Gruppe der EU/EFTA-Angehörigen von einem weitgehenden Diskriminierungsverbot profitiert, während die Regeldichte, der die zweite Gruppe der nicht EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger unterworfen ist, mit dem neuen Ausländerrecht anstieg. Damit werden Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten einem negativen Bild unterworfen, das auch von gewissen politischen Parteien und Gruppierungen geschürt und instrumentalisiert wird. Mit „Ausländer“, denen man pauschal eine hohe Kriminalitätsrate, unberechtigte Einbürgerungsgesuche sowie die generelle Absicht des Sozialmissbrauchs vorwirft, sind sozusagen immer nur die Menschen von Ländern ausserhalb der EU

gemeint. Die Problematik zeigt sich aktuell im Vorfeld der Abstimmungen vom kommenden 25. September 2008 zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Länder. Rechte politische Kreise teilen die EU-Bürger bereits in willkommene und weniger willkommene ein. Es zeichnet sich somit zumindest in der öffentlichen Diskussion wieder eine Art Drei-Kreise-System ab. Bereits werden Ängste z.B. von aus Rumänien und Bulgarien stammenden „Roma-Einwanderungswellen“ geschürt. Die EKR rechnet mit einem Abstimmungskampf, der mit aller Härte geführt wird.

→ *Unterlagen zu Punkt 14 in der Beilage:*

*Stellungnahme der EKR zum Dualen Zulassungssystem der Schweizer Ausländerpolitik. Mai 2003.*

*[http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/00109/030502\\_stellungnahme\\_dual\\_de.pdf](http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/00109/030502_stellungnahme_dual_de.pdf)*

### **Ad 15. Lage der Fahrenden/Roma/Jenischen**

Die Fahrenden/Jenischen wurden von der Schweiz im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats als kulturelle nationale Minderheit anerkannt. Der begrüßenswerte Bericht des Bundesrats vom 18. Oktober zur Situation der Fahrenden und der Staatenbericht der Schweiz zeigt, dass es in den letzten Jahren zu gewissen Verbesserungen der Situation der Fahrenden in der Schweiz, insbesondere in den Bereichen Erwerb und Bildung, gekommen ist. Trotzdem, und dies bestätigt auch der Bundesratsbericht, sind die Fahrenden insbesondere in den Bereichen Wohnen und Bildung noch zahlreichen Benachteiligungen und Diskriminierungen ausgesetzt sind. Die EKR kritisierte den Bericht in dreierlei Hinsicht.

- Der Bericht bestätigt, dass der Bund nur beschränkt bereit ist, das notwendige finanzielle Engagement zu leisten.
- Die Absenz einer national koordinierten Politik in Bezug auf das Zusammenleben der sesshaften Mehrheit und der fahrenden Minderheit ist zu bedauern. Im Bericht ist nur beschränkt ein Wille zur Verbesserung sichtbar.
- Die vorgeschlagenen Massnahmen sind mit wenigen Ausnahmen zu wenig konkret und bleiben unverbindlich.

Die EKR hat gemeinsam mit der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende an einer Pressekonferenz vom 2. November 2006 auf die weiterhin prekäre Situation der Fahrenden in der Schweiz hingewiesen.<sup>19</sup> Die Fahrenden sind weiterhin diskriminiert: Ihre fahrende Lebensweise wird auf Grund fehlender Stand- und Durchgangsplätze und der notwendigen Anpassungen im Raumplanungs- und Baurecht, durch den noch wenig entwickelten Schutz ihrer

<sup>19</sup> Dokumentiert unter <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00655/index.html?lang=fr>

Sprache und ihrer Kultur sowie durch fehlenden Zugang zu öffentlich angebotenen Diensten verunmöglicht oder stark erschwert. Hinzu kommt, dass grosse Teile der Schweizer Bevölkerung sie immer noch mit rassistischen Stereotypen belegt.<sup>20</sup> Diese Vorurteile könnten zunehmen und vermehrt geschürt werden, wenn aus Rumänien und Bulgarien grössere Gruppen von Roma in die Schweiz gelangen (s. vorne Ad 14).

→ **Unterlagen zu Punkt 14 in der Beilage:**

*Stellungnahme des Präsidenten der EKR zur Situation der Fahrenden, 2. November 2006*  
*Stellungnahme des Präsidenten der Stiftung Zukunft Schweizer Fahrende, 2. Nov. 2006*

*Medienmitteilung der EKR „Fahrende in der Schweiz werden diskriminiert“, 2. Nov. 2006*  
<http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00655/index.html?lang=de>

## **Ad 16. Verbot der Rassendiskriminierung im Privatsektor**

Die EKR verweist an dieser Stelle auf den Bericht der Zivilgesellschaft, der die wesentlichen Probleme gut skizziert und auch die Meinung der EKR wiedergibt. Wir halten zusätzlich fest, dass der Bund die rechtlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung im Privatsektor bei weitem nicht ausgeschöpft hat. Die EKR ist der Meinung, dass insbesondere die folgenden Fragen in nächster Zeit vom Bundesrat angegangen werden müssen:

- Weshalb werden die sowohl im Staatenbericht der Schweiz als auch im NGO-Schattenbericht dargestellten rechtlichen Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung kaum genutzt, weder von den Betroffenen noch von Beratungsstellen und Menschenrechtsorganisationen?
- Welche rechtlichen Vorkehrungen auf verfassungsrechtlicher, verwaltungsrechtlicher, strafrechtlicher und privatrechtlicher Ebene sind zu treffen, damit das Recht auch in der Schweiz als Instrument zur Prävention rassistischer Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und zur Durchsetzung von Nichtdiskriminierungsansprüchen von Opfern, Beratenden und Menschenrechtsorganisationen genutzt wird?

Die EKR hält fest, dass die Schweiz verpflichtet ist, das Recht als Strategie zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung möglichst effektiv auszugestalten. Hierfür braucht es systematisches Datenmaterial und vergleichende Erfahrungsanalysen. In diesem Sinne begrüsst die EKR die von der FRB im kommenden Dezember geplante Tagung zum Thema „Antidiskriminierungsrecht“. Die Kommission erachtet diese Tagung geeignet, die offenen Fragen zu klären und mittels konkreter Massnahmen umzusetzen.

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu: Sambuc Bloise Joëlle, *La situation juridique des Tziganes en Suisse: analyse du droit suisse au regard du droit international des minorités et des droits de l'homme*, Zurich 2007

## Ad 17. Ratifizierung von Art. 14 RDK

Die EKR weist darauf hin, dass sie im Jahre 2005 wichtige Informationen über das Beschwerdeverfahren an das CERD auf ihre Internetseite stellte.<sup>21</sup> Das Sekretariat der EKR steht als Beratungsstelle zur Beantwortung von formellen Fragen zur Verfügung.

## Ad 18. Umsetzung der RDK Art. 2 bis 7 und des Aktionsprogrammes der Weltkonferenz von Durban

Prüft man die gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Entwicklungen in der Schweiz nach den von der Weltkonferenz aufgestellten Kriterien des Aktionsprogramms, so kann man zu folgenden Einschätzungen kommen:

- Die Schweiz hat im Zuge der Konferenz von Durban kein Aktionsprogramm aufgestellt. Seit 2001 ergaben sich jedoch positive Veränderungen im Kampf gegen Rassismus, die sich in das Aktionsprogramm einfügen lassen.
- *1. Quellen, Ursachen, Formen von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit*  
In der Schweiz wurde vermehrt zu Ursachen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus geforscht (siehe allgemeine Einschätzung der Jahre 2002-2008)
- *2. Opfer*  
Dem Opferschutz wird in der Schweiz bei der Rassendiskriminierung noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt: insbesondere gibt es ausser dem Opferhilfegesetz keine nachhaltigen Beratungsstrukturen. Auch sind die rechtlichen Rahmenbedingungen noch zu schwach, um Diskriminierung zu beseitigen.
- *3. Prävention, Bildung, Erziehung und Schutzmassnahmen:*
  - Gesetzgebung, gerichtliche Massnahmen
  - Politiken und Verfahrensweisen
  - Bildung, Erziehung, Sensibilisierung
  - Information, Medien
  - Rechtsbehelfe, Wiedergutmachung
  - Strategien zur Verwirklichung der Gleichheit

Die grössten Mängel in der Umsetzung in der Schweiz liegen nach Meinung der EKR

- in der noch mangelhaften Ausbildung der Bekämpfung von Rassendis
- dass Justiz und Politik aus Rücksicht auf die in der direkten Demokratie besonders wichtig erachteten Meinungsäusserungsfreiheit ein zu

---

<sup>21</sup> S. <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/beratung/00556/00557/index.html?lang=fr>

kriminierung im Privatsektor zögerliches Verhalten in der Verurteilung von *hate speech*, insbesondere bei politischen Kampagnen, zeigen

- im Fehlen von Wiedergutmachungsmechanismen für Rassismuskritiker
- in der Aufsplitterung der Menschenrechte in verschiedene Gleichheits- und Diskriminierungsaspekte (Frauen, Kinder, Rassismusbekämpfung, Behinderte und dem Fehlen einer Gesamtschau).

#### **Ad 19. Einreichung des nächsten Staatenberichts**

Es ist notwendig, dass die Schweiz regelmässigen und lückenlosen internationalen Reflexionen ausgesetzt ist, damit sie die Umsetzung des Verbots der Rassendiskriminierung systematisch verbessern kann. Die EKR würde aber aus Gründen der sorgfältigen Aktualisierung der Berichte eine Berichterstattung an das CERD alle vier Jahre bevorzugen. Sie begrüsst die Vorreiterrolle der Schweiz, welche die Schweiz unter Federführung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zur Entwicklung eines Unified Reporting Systems einnimmt.

## 5 Vom CERD in den Schlussfolgerungen 2002 nicht aufgegriffene Themen

### A) Antisemitismus und seine Bekämpfung

Die Welle antisemitischer Äusserungen von 1997 und 1998 im Kontext der Reparationsforderungen von Holocaust-Opfern an Schweizer Regierung und Schweizer Banken flaute in der Folge wieder ab. Dagegen hat sich in den letzten Jahren eine israelkritische bis israelfeindliche Haltung entwickelt, die auch in antisemitische Topoi umschlagen kann. Die EKR sah sich 2002 veranlasst, zusammen mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund eine Pressemeldung zu diesem Themenbereich herauszugeben. Wie eine Umfrage des Forschungsinstituts gfs.bern zu anti-jüdische und anti-israelische Einstellungen in der Schweiz (2007) aufgezeigt hat<sup>22</sup>, vermag eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung zwischen ihrer Haltung der israelischen Politik gegenüber und ihrer Sympathie oder Antipathie gegen Jüdinnen und Juden durchaus zu trennen.

In der Schächtfrage zog die Regierung 2002 die Aufhebung des Verbots der religiösen Schlachtung nach jüdischem und muslimischem Ritus zurück.<sup>23</sup> Zu stark zeigten sich die Stimmen in der Schweizer Bevölkerung, die sich vehement gegen eine Schlachtung ohne vorherige Betäubung des Tieres aussprachen. Man befürchtete eine Zunahme insbesondere antisemitischer Haltungen und Handlungen. 2005 verübte eine offenbar geistig verwirrte Person einen Brandanschlag auf die Synagoge von Lugano und auf ein jüdisches Geschäft. Dass die Behörden hinterher den Vorfall als „nicht antisemitisch“ abtaten, weist zumindest indirekt darauf hin, dass antisemitische Einstellungen in Teilen der Schweizer Bevölkerung unterschwellig vorhanden sind, wie auch die Umfrageergebnisse des Forschungsinstituts gfs.bern belegt haben. Wie unter Ad 9 geschildert, haben sich die interreligiösen Kontakte stark intensiviert.

➔ *Unterlagen zu Kap. 4 A) in der Beilage:*

*Claude Longchamp, Monia Aebersold (2007): Anti-jüdische und anti-israelische Einstellungen in der Schweiz. Gfs.bern.*

*Pressemitteilung EKR-SIG 16. Juli 2002 ([http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/020716\\_ekr\\_nahostkonflikt\\_de.pdf](http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/020716_ekr_nahostkonflikt_de.pdf))*

*Pressemitteilung EKR Januar 2002 ([http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/020117\\_aufhebung\\_schaechtverbot\\_de.pdf](http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/020117_aufhebung_schaechtverbot_de.pdf))*

<sup>22</sup> Claude Longchamp, Monia Aebersold (2007): Anti-jüdische und anti-israelische Einstellungen in der Schweiz. Gfs.bern. Im Internet unter: <http://www.soziotrends.ch/leben/antisemitismus-2007.php>

<sup>23</sup> Vgl. Pressemeldung [http://www.admin.ch/cp/d/3c8f68d1\\_1@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/3c8f68d1_1@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html)

Pressemitteilung EKR 15. März 2005 ([http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/050315\\_brandanschlag\\_synagoge\\_de.pdf](http://www.ekr-cfr.ch/ekr/themen/00104/00656/050315_brandanschlag_synagoge_de.pdf))

## **B) Monitoring**

Insgesamt haben sich die Bemühungen der staatlichen Organe um die Etablierung von Monitoring-Mechanismen seit 2002 verstärkt. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Fachstelle für Rassismusbekämpfung und das Bundesamt für Statistik. Die EKR widmete Nr. 20 ihres Bulletins TANGRAM dem Thema Monitoring (Oktober 2007), das einen Überblick über den neusten Stand gibt. Allerdings erschwert der Föderalismus auch die Erstellung von Monitoring-Instrumenten, da sich Daten nicht rasch auf nationaler Ebene vereinheitlichen lassen. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, kann sie sich nur bedingt am Monitoring-System Raxen der EU beteiligen, eher auf Informationsbasis.

Die EKR bemängelt die fehlenden Daten zu Einstellungen, zur Diskriminierungssituation sowie über die Wirksamkeit rechtlicher und administrativer Antirassismussmassnahmen. Damit Rassismus und Diskriminierung bekämpft werden können, braucht es fundierte Kenntnisse sowohl über die Betroffenen- und Tätergruppen als auch die spezifischen Merkmale der vorherrschenden Diskriminierung. Gleiches gilt für die Implementierung wirksamer Interventions- und Sensibilisierungsmassnahmen.

 *Siehe Beilage*

*TANGRAM NR. 20, Monitoring*

## **C) Mehrfachdiskriminierung**

Um das Konzept der Mehrfachdiskriminierung, das an der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban als wichtig erkannt wurde, in der Schweiz einzuführen und bekannt zu machen, wird die EKR im Herbst 2008 eine Fachtagung zu diesem Thema einberufen. Sie hat dazu die Kooperation mit den Forschungsbereichen von Fachhochschulen für Soziale Arbeit gesucht.

## **6 Schlussbemerkung**

Die Eidgenössische Kommission hofft, mit diesem Bericht den Mitgliedern des CERD für ihre Evaluation der Situation in der Schweiz bezüglich der Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung dienlich zu sein.

Sie steht jederzeit für Fragen oder eine Anhörung durch Mitglieder des CERD zur Verfügung.